APOSENTADORIA — REGISTRO — REVOGAÇÃO

— Não cabe revogação de aposentadoria, já decretada, mas ainda não registrada pelo Tribunal de Contas, quando dela queira desistir o aposentado.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo TC nº 1.822/84

Anexo V da Ata nº 27/81

Relatório e voto do Sr. Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, cujas conclusões — de acordo com os pareceres da 2ª Inspetoria-Geral de Controle Externo e do Procurador-Geral, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco — foram acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 12 de abril de 1984, ao ter presente o processo originado de expediente em que o Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda, Interino, solicitava, além da sustação no exame dos respectivos processos, o pronunciamento do Tribunal, sobre a viabilidade de revogação, pela Administração, dos atos concessórios iniciais das aposentadorias — recentemente expedidos e ainda não julgados pelo Tribunal de Contas da União — de servidores daquele Ministério, pertencentes às categorias funcionais de Fiscal de Tributos Federais, Controlador da Arrecadação Federal, Procurador da Fazenda Nacional, bem como Procuradores da República, que manifestaram o desejo de retornar à atividade mediante a desistência formal dos respectivos pedidos de aposentação (Processo nº 001.822/84). Integram este Anexo as Declarações de Voto apresentadas pelos Srs. Ministros Luiz Octavio Gallotti e Ivan Luz, bem como o teor dos pareceres do representante do Ministério Público e do órgão técnico da Secretaria-Geral deste Tribunal (Regimento Interno, arts. 17, item V, alínea *e*, e 38).

CONSULTA

MINISTÉRIO DA FAZENDA

O ilustre Ministro de Estado da Fazenda, interino, por Aviso (nº 061), de 26 de janeiro último, dirige *consulta* a este Tribunal, consubstanciada nos seguintes termos:

— alguns servidores daquele Ministério, pertencentes às categorias funcionais de Fiscal de Tributos Federais, Controlador da Arrecadação Federal, Procurador da Fazenda Nacional, bem como Procuradores da República, recentemente aposentados a pedido, cujos processos ainda não foram julgados e registrados por este Tribunal, manifestaram o desejo de retornar à atividade mediante a *desistência* formal dos respectivos pedidos de aposentação;

— o móvel das desistências — esclarece a autoridade consulente — foram os *novos*

estímulos instituídos para os ocupantes dos cargos das referidas categorias funcionais, com o advento do Decreto-lei nº 2.074, de 10 de dezembro de 1983 (*DOU* de 21 seguinte), que estende aos citados grupos funcionais as gratificações de nível superior e de desempenho;

— indaga, Sua Excelência, nessas condições, sobre a viabilidade de *revogação*, pela Administração, dos atos concessórios iniciais das aposentadorias, quando ainda não julgados e registrados por esta Corte;

— solicita, por fim, sustação, até a solução da presente consulta, do exame das aposentadorias cujos processos já foram encaminhados a este Tribunal, notadamente de 19 (dezenove) deles, que relaciona (fls. 04), cujos interessados já formalizaram a desistência das respectivas concessões.

II

Acompanha o Aviso Ministerial, judicioso parecer emitido pela douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no processo de interesse da servidora Maria do Carmo Pires de Lacerda Abreu, com pretensão idêntica ao objeto da presente consulta.

Menciona de início manifestação originária do Departamento de Pessoal daquele Ministério, favorável à pretensão por entender que a *revogação* repousa no poder discricionário da Administração, que ajuiza da conveniência, oportunidade e razoabilidade de manter ou não seus próprios atos. Fundamenta seu ponto de vista em lições dos Mestres Hely Lopes Meirelles e José Cretella Júnior. Ressalva, no entanto, não poder precisar o número de eventuais interessados em situação idêntica e tampouco avaliar os reflexos financeiros decorrentes.

A seguir, a ilustrada Procuradoria-Geral desenvolve citação e análise da doutrina e jurisprudência do instituto jurídico da *Revogação do Ato Administrativo complexo*, com menção a pronunciamentos e decisões do TCU, parecer do Consultor-Geral da República e entendimento do Tribunal Federal de Recursos.

Em favor de suas argumentações sobre a faculdade que tem a Administração de *revogar* seus próprios atos enumera *Súmulas* do Supremo Tribunal Federal, como a de nº 473, do seguinte teor:

"Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou *revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade*, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial." (Grifamos.)

Para fundamentar seu entendimento quanto à possibilidade por razões próprias de a Administração rever seus atos, transcreve trecho de pronunciamento do eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, do STF, nos seguintes termos:

"Releva notar, para prevenir dúvidas, que o enunciado nº 473 da Súmula prevê e distingue as duas hipóteses do desfazimento do ato administrativo: o anulamento, em virtude de infringência ou contrariedade à lei, para o qual são competentes a Administração e o Poder Judiciário sem qualquer consideração a direito adquirido; e a *revogação*, segundo o juízo de conveniência ou oportunidade, da competência exclusiva da Administração, respeitados os direitos adquiridos."

Destaca, ainda, a digna Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em favor de seu ponto de vista, julgado deste Tribunal:

"Ainda recentemente, em sessão de 14 de dezembro de 1982, no julgamento do Processo nº TC-36.693/78, o eminente Ministro Luiz Octávio Gallotti 'acolhendo por seus próprios e jurídicos fundamentos, o primoroso pronunciamento do nobre órgão do Ministério Público', decidiu pela preservação da integridade do ato concessório já registrado nesta Corte.

O referido parecer, da lavra do ínclito Subprocurador-Geral, Doutor Francisco de Salles Mourão Branco, salienta com toda propriedade, *verbis:*

"Consoante a melhor doutrina e a pacificada jurisprudência dos nossos tribunais, pode a Administração Pública desfazer seus

próprios atos por considerações de mérito e de legalidade, revendo-os, inclusive, sob os aspectos da conveniência, da oportunidade, do conteúdo, da forma, da moralidade e da justiça."

Opina por fim pela viabilidade jurídica do atendimento da pretensão da funcionária supramencionada, com a revogação do respectivo ato de aposentadoria, ainda não apreciado pelo Tribunal de Contas, em juízo de conveniência e oportunidade, no interesse do serviço público.

Conclui seu bem lançado trabalho, alinhando argumentos:

1. A aposentadoria do servidor público é típico ato administrativo complexo que só adquire definitividade após o julgamento e registro pelo Tribunal de Contas da União.

2. Não obstante, o ato concessório inicial da Administração produz efeitos provisórios imediatos após a publicação da respectiva portaria no *Diário Oficial da União*.

3. É facultado à Administração revogar o ato preliminar, em juízo de conveniência ou oportunidade, inclusive sob os aspectos do conteúdo, da moralidade e da justiça, desde que ainda não registrado pelo Tribunal de Contas.

III

A ilustre Presidência deste Tribunal, em despacho às fls. 14, determina à 2ª IGCE "que antes de promover a instrução do processo, adote as providências alvitradas pelo ilustre consulente no item 5 da consulta", ou seja, a sustação do exame para fins de julgamento e registro das aposentadorias voluntárias dos ocupantes das mencionadas categorias funcionais, notadamente os constantes da relação de fls. 4.

IV

Após examinar a argumentação desenvolvida pelo consulente, entende o Sr. Inspetor-Geral, em seu parecer elucidativo e conclusivo, que, a despeito de ser facultado à Administração rever os seus atos, em razão de conveniência ou oportunidade, dois aspectos devem ser levados em conta, o *princípio da legalidade e a possibilidade jurídica*.

Com relação ao primeiro aspecto, observa que não existe na legislação específica *o instituto da revogação de aposentadoria*.

Quanto ao segundo (viabilidade jurídica), "releva notar que, sendo todos esses servidores aposentados por tempo de serviço, não poderiam reverter à atividade, frustrando, assim, a possibilidade jurídica do ato revocatório. Com efeito, o Decreto nº 32.101/53 e a Lei nº 7.016/82, não permitem a reversão de funcionários que contem tempo de serviço necessário à aposentadoria voluntária".

Por fim, acrescenta que, sob o ponto de vista administrativo, "o procedimento que ora se cogita seria altamente inconveniente, pois constituiria precedente a gerar sérias conseqüências futuras".

Conclui o titular da 2ª IGCE, opinando por que se responda negativamente à consulta.

V

O Sr. Procurador-Geral, em substituição, Prof. Francisco de Salles Mourão Branco — hoje investido como titular no elevado cargo, vindo assim enobrecer o Ministério Público, pelas elevadas e indiscutíveis qualidades de ilustre jurista — em seu parecer (fls. 17 a 28) focaliza, com o costumeiro brilho, todos os aspectos da questão.

Com base em pronunciamentos de renomados juristas e em farta jurisprudência, o douto representante do Ministério Público oferece várias ilações ou conclusões que procuraremos sintetizar nos seguintes itens:

1. No exercício das elevadas atribuições deste Tribunal, tem toda pertinência a presente consulta, a qual não pretende venha a egrégia Corte imiscuir-se na área do *merecimento* dos atos administrativos, que é privativa da Administração, mas, sim, definir a validade de uma revogação que, no caso, não se exaure nas razões da mera "conveniência ou oportunidade" do ato revocatório. Fica, na espécie da presente consulta, preservada a autonomia de ação do Executivo. O

que se exercita, aqui, é o acompanhamento de sua ação no sentido do "controle constitucional", que cabe legitimamente na órbita da jurisdição deste Tribunal.

2. É certa a faculdade de invalidação dos atos administrativos pelo Poder Público, posto que a matéria está, hoje, inclusive sumulada pelo Supremo Tribunal Federal (Súmula nº 473), não comportando mais debate a questão da discricionariedade dos agentes da Administração para praticar certos atos pela maneira e nas condições que reputem mais convenientes ao interesse públlico.

3. Ao princípio da revogabilidade dos atos administrativos impõem-se restrições e limitações necessárias, cujo cerne está no respeito aos direitos subjetivos perfeitos criados, não podendo ela (Administração) "suprimir nem perturbar as situações jurídicas definitivamente constituídas por atos administrativos regularmente praticados".

4. Em todas as vezes que os Tribunais e os autores concordam na revisão, pela própria Administração, de um ato de aposentadoria, ainda não tornado perfeito e acabado por carecer do registro deste Tribunal, existe uma inalterada e significativa coincidência em que o procedimento da Administração tem caráter corretivo, que atende, antes, ao interesse público, do que ao interesse individual.

5. Não é lícito, por motivos de conveniência ou oportunidade, desfazer uma decisão, em si incensurável, em vias de execução, ou mesmo executada, e da qual o destinatário estava fazendo uso legítimo, pois dessa decisão nasce, incontestavelmente, um direito subjetivo, a ser respeitado e preservado, em atenção à normalidade da ordem jurídica.

6. Assim como não há alternativa de comportamento para a autoridade administrativa diante do pedido de aposentadoria que a lei ampara, de igual modo não lhe sobrará opção de conveniência ou oportunidade para desfazer o ato deferitório daquele pedido.

7. A revogação dos atos de aposentadoria, importando, em tese, no retorno dos destinatários à atividade, envolveria situações já definidas no quadro de pessoal da Administração, com evidentes e indesejados reflexos para terceiros e, portanto, o princípio do respeito às situações jurídicas novas criadas pelo ato administrativo serve de restrição ao poder discricionário da revogação.

8. O Decreto nº 32.101, de 16 de janeiro de 1953, que regulamenta os arts. 68 e 69 do Estatuto dos Funcionários, estabelece como condições para reversão "não contar o interessado mais de 30 anos de tempo de serviço, aí incluído o período de inatividade". Se as aposentadorias foram "a pedido", pressupõe-se que os servidores detêm aquele tempo.

9. Não há como prosperar pedido de desistência de aposentadoria, voluntariamente requerida e já deferida nos termos pleiteados, em face da expedição do respectivo ato concessório. A desistência do pedido de aposentadoria é possível se a sustação do requerimento se dá em tempo hábil, ou seja, antes de expedido o respectivo ato concessório, isto é, enquanto não decretada a aposentadoria.

10. Descabe a solução revocatória nos casos de aposentadoria *já decretada* e *publicada* no *Diário Oficial*, desde que não contaminada por qualquer vício que a desnature e desde que vindo a lume em conformidade com as disposições legais pertinentes.

Finalmente, o douto representante do Ministério Público opina no sentido de que o colendo Plenário conheça do Aviso Ministerial de fls. para dar-lhe resposta coerente com as razões que informam seu lúcido parecer, ficando assente a inviabilidade da pretendida revogação das aposentadorias ali mencionadas.

É o relatório.

VOTO

Com o Decreto-lei nº 2.074, de 20 de dezembro de 1983, estenderam-se a ocupantes das categorias funcionais que indica, as gratificações de nível superior e de desempenho.

De acordo com os termos do referido instrumento legal, só os servidores em atividade foram alcançados por aqueles estímulos salariais.

Por isso, servidores do Ministério da Fazenda, pertencentes às categorias funcionais beneficiadas, recentemente aposentados e cujos processos ainda não foram julgados por este Tribunal, manifestaram o desejo de retornar à atividade mediante *a desistência formal* dos respectivos pedidos, com vistas a usufruírem dos aludidos incentivos.

Em razão dessa pretensão formalizada, o Senhor Ministro de Estado da Fazenda, interino, dirige consulta a este Tribunal (Aviso nº 061, de 26 de janeiro último), indagando, no essencial, sobre a viabilidade de revogação pela Administração dos atos concessórios iniciais de aposentadorias, já publicados no *Diário Oficial da União*, mas ainda não julgados e registrados por esta Corte.

II

Diante de tudo o que foi desenvolvido no bem articulado parecer elaborado pelo competente Inspetor-Geral da 2ª IGCE e, mais, no judicioso e bem fundamentado parecer do eminente procurador-geral, concluímos que embora a Administração possa *revogar* seus próprios atos — por motivos de conveniência, conteúdo, forma, moralidade e justiça, respeitados os direitos adquiridos e ressalvados, em todos os casos o exame por parte deste Tribunal, no limite de sua competência, e a apreciação judicial, quando for pertinente —, esse poder (de revogar) não é ilimitado, devendo, portanto, ser observadas as legítimas restrições e sujeições em seu exercício.

De igual modo acatamos o entendimento de não ser permitido, por motivos de oportunidade, utilidade ou conveniência, *revogar* um ato que, em princípio, não contenha erro ou vício a ser sanado, em vias de execução, ou já executado, e do qual o destinatário estava fazendo uso legítimo, uma vez que tal ato gerou direito subjetivo que deve ser respeitado e preservado, em atenção à normalidade da ordem jurídica e da administrativa.

III

Parece-nos, ainda, correta a inteligência segundo a qual não deve prosperar pedido de *desistência de aposentadoria*, voluntariamente requerida e já deferida nos termos pleiteados, com a expedição e publicação do respectivo ato concessório. Assim como não é lícito à autoridade administrativa negar aposentadoria requerida, que a lei ampara, de igual modo deve ser defesa a opção de conveniência ou oportunidade para desfazer o ato deferitório daquele pedido.

Somente na hipótese de a sustação do requerimento ser encaminhada em tempo hábil, ou seja, antes de expedido o correspondente ato concessório, a desistência do pedido seria possível. Esta foi a hipótese versada no processo TC-18.030/81, de interesse de Antônio Pereira da Costa e Silva, que fez seu pedido de sobrestamento da concessão em 18.9.80 e o respectivo ato, mesmo assim, foi expedido em 30.12.80. Em recente sessão (7.4.83) o eg. Plenário, acolhendo nosso voto, julgou ilegal a aposentadoria, uma vez que o servidor requereu a sustação em momento apropriado.

IV

Temos, ainda, que o Decreto nº 32.101, de 16.10.83, que regulamentou os arts. 68 e 69 do Estatuto, estabeleceu como condição para a reversão: "não contar o interessado mais de 30 (trinta) anos de tempo de serviço, aí incluído o período de inatividade". Na hipótese de aposentadoria "a pedido", pressupõe-se que os servidores contem com aquele tempo, o que inviabilizaria seu retorno à atividade sem afronta ao mencionado dispositivo regulamentar.

V

Por fim, quer-nos parecer, conforme igualmente entendem a instrução e o digno representante do Ministério Público, que o

procedimento pretendido seria inconveniente em face do precedente que se estabeleceria, cujas conseqüências e reflexos futuros seriam, sem dúvida, preocupantes, trazendo embaraçosas situações à boa ordem administrativa.

VI

Destaque-se, neste ponto, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, projeto de Lei (nº 3.004-A, de 1984) visando incorporar as gratificações de produtividade e de nível superior, aos proventos de funcionários, de outras categorias funcionais que menciona, aposentados anteriormente ao advento do Decreto-lei nº 1.445/76 e do Decreto-lei nº 1.820/80, respectivamnete.

Destarte, com a devida vênia da digna autoridade signatária da consulta, parece-nos, se a Administração concluir ser justo estender os incentivos e estímulos criados pelo Decreto-lei nº 2.074/83 aos já aposentados das categorias abrangidas no Aviso Ministerial, o meio próprio e razoável seria a *via legislativa*.

Sensibilizamo-nos por esta solução, porquanto se nos afigura a mais abrangente naqueles aspectos de eqüanimidade e de justiça, pois assim seriam alcançados globalmente todos os aposentados, inclusive os que já tenham seus processos julgados por esta Corte, e não somente aqueles poucos que, embora detenham a mesma condição, seus atos ainda não hajam sido registrados.

Somos de opinião que seria extremamente embaraçoso para a Administração defrontar-se com hipótese de servidores aposentados em épocas próximas, pertencentes às referidas categorias funcionais, cujos processos já tivessem sido registrados pela Corte, e que, por isso, não seriam favorecidos pelos benefícios. Estaríamos, assim, diante de situações idênticas tratadas desigualmente, com afronta, inclusive ao princípio constitucional da *isonomia*.

Podemos citar, ainda, em reforço ao nosso ponto de vista, o precedente consubstanciado em recente lei, de nº 7.147/83, que estendeu a gratificação de operações especiais da Polícia Federal a todos os aposentados, *mesmo antes da sua instituição*.

Diante do exposto, insistimos, o encaminhamento favorável para o deslinde da presente questão seria pelo processo legislativo, a exemplo de precedentes citados, com observância do legítimo preceito isonômico, uma vez que as vantagens ou benefícios atingiriam não somente os funcionários ativos, mas a totalidade dos servidores das cogitadas categorias funcionais: os já aposentados, cujas concessões foram registradas pelo Tribunal e aqueles outros cujos processos estão em tramitação normal e regular.

Por fim, voto, de acordo com os lúcidos pareceres, e em que pesem os judiciosos conceitos da douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por que se conheça do Aviso Ministerial (fls. 1-2) e se responda, em tese, pelo não acolhimento afirmativo da consulta, em virtude dos apontados empecilhos de ordem doutrinária, jurisprudencial e legal e, ainda, em face da imprevisível repercussão que o precedente poderia estabelecer no contexto da Administração Pública, sem embaraço de oferecer à consideração da digna autoridade consulente a solução legislativa alvitrada.

Sala das Sessões, em 12 de abril de 1984. — *Luciano Brandão Alves de Souza*, Ministro-Relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Antecipando plena concordância com a manifestação do eminente Ministro-Relator, congratulo-me com Sua Excelência e com o ilustre Procurador-Geral Mourão Branco pelo brilho, coerência e precisão das suas irrefutáveis considerações.

A aposentadoria voluntária, regularmente requerida e deferida em ato publicado, aperfeiçoa-se com o registro previsto em mandamento constitucional, procedimento que só pode implicar o desfazimento da concessão, quando eivada de ilegalidade, a juízo do Tribunal de Contas. Mas, desde logo, produz efeitos, do que é evidência mais eloqüente a possibilidade do imediato provi-

mento do cargo vago, como freqüentemente verificado.

Sou sensível à situação em que se acham os dignos interessados no desfecho da Consulta. É sabido que não tendo ficado os aumentos gerais, ultimamente, nem sequer perto da proporção de desvalorização da moeda, esse gravame é muitas vezes ressarcido, em parte, com a criação de gratificações que nem sempre alcançam os inativos.

Trata-se, então, de legislação, antes movida por critérios de eficiência administrativa do que por princípios de ética social, onde se produz odioso disfarce salarial, capaz até de comprometer em sua inteireza, a eficácia do dispositivo da Constituição, assecuratório da integralidade do provento.

Assim, o Decreto-lei nº 2.074, de 20 de dezembro de 1983 (motivo da consulta), contemplou as categorias do Grupo Tributação e de Procurador da Fazenda, bem como a carreira do Ministério Público Federal, com dois benefícios (art. 2º, isenção de limite e art. 3º, acumulação de vantagens), sem dúvida extensivos aos já aposentados e com um terceiro (art. 1º, gratificação de desempenho), cuja extensão não lhes foi reconhecida.

Mas a correção dessa reprovável desigualdade não reside na anulação das aposentadorias ou na reversão dos servidores nelas colhidos, quer pelos obstáculos de ordem jurídica expostos no parecer da nobre Procuradoria e no voto do eminente Ministro Luciano Brandão, quer na prática pela própria delicadeza da posição em que se encontraria o órgão competente para selecionar os pedidos de retorno, segundo o merecimento de cada caso, ou deferi-los todos, sem falar na discriminação gerada contra inativos portadores de títulos já registrados, como ressaltado nas doutas peças mencionadas.

A solução indicada e exigida é, pois, tal como propõe o Senhor Relator, a de natureza legislativa, a cujo impulso, segundo confio, mostrar-se-á sensível a alta autoridade consulente.

TCU, 21 de abril de 1984. — *Luiz Octavio Gallotti*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Tenho por irretocáveis o voto do eminente Relator e o parecer do douto Procurador-Geral, que o anima.

Fez o digno representante do Ministério Público estudo completo da matéria, em tema complexo, de forma a não deixar ao largo qualquer dos aspectos suscitados pela consulta.

Trata-se de trabalho que sobremaneira enriquecerá a jurisprudência desta Corte.

Não há o que destacar na sólida peça produzida pelo douto Procurador-Geral. É, toda ela, excelente.

Ouso, todavia, ressaltar duas colocações, oportuna e brilhantemente feitas: aquela que diz com o controle de mérito, como controle de legalidade do ato administrativo e aquela outra que diferencia a ação de controle constitucional da Corte da sua participação no acabamento do ato de aposentadoria.

Acompanho as conclusões do voto, a todos os títulos, outrossim, brilhante do eminente Ministro-Relator, aplaudindo, ademais, a sugestão complementar no sentido de uma solução pela via legislativa para o problema suscitado na consulta.

Sala das Sessões, 12 de abril de 1984. — *Ivan Luz*, Ministro.

PARECER

Honra-nos a ilustre Presidência com pedido de audiência a respeito do tema versado na *consulta* formulada por S. Exª o Sr. Ministro de Estado da Fazenda no Aviso nº 061, de 26 de janeiro último, aqui presente em 1º do mês em curso.

2. Após tecer considerações sobre o fenômeno, corrente em nossos dias, da chamada "aposentadoria precoce", cujo "real objetivo", no dizer de S. Exª, seria "o retorno ao mercado de trabalho, com a experiência adquirida no serviço público, em concorrência com os mais jovens", e sensível aos apelos de alguns servidores, "recen-

temente aposentados voluntariamente, cujos processos não foram ainda julgados e registrados pelo colendo Tribunal", no sentido de retornarem à atividade, em face dos "novos estímulos (instituídos pelo Decreto-lei nº 2.074, de 20 de dezembro de 1983) às categorias funcionais de Fiscal de Tributos Federais, Controlador da Arrecadação Federal e Procurador da Fazenda Nacional, bem como aos Procuradores da República", a ilustre autoridade consulente indaga acerca da "viabilidade da *revogação* do ato concessório inicial da aposentadoria pela administração, restrita, evidentemente, aos casos não julgados e registrados por esse Tribunal, portanto, quando ainda não definitivamente consumado, no plano jurídico, o ato complexo em que se constitui a aposentadoria."

II

3. Instruindo a presente consulta, que indica, como se vê, com precisão, o seu objeto, é anexada, aos autos, xerocópia do excelente parecer que a douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional emitiu sobre o assunto, da lavra do ilustre Coordenador de Serviços Jurídicos Diversos, Doutor Gino Azzolini Neto.

4. Em conformidade com esse pronunciamento, que busca supedâneo na doutrina e na jurisprudência e que merece inteira guarida de parte da autoridade consulente, sustenta-se a viabilidade jurídica da pretendida revogação daqueles atos, em juízo de conveniência e oportunidade da Administração no interesse do serviço público.

5. No referido parecer, enfatiza-se que a aposentadoria do servidor público constitui um *ato administrativo complexo*, o qual se distingue, segundo a conceituação doutrinária assente, por exigir a manifestação de vontade de mais de um órgão do Estado, para o seu perfazimento. Concorde, igualmente, o parecer, com o remansoso entendimento, hoje cristalizado, não apenas no Enunciado nº 199 das *Súmulas* deste Tribunal, bem assim consubstanciado na jurisprudência sumulada sob o nº 6 do Pretório Excelso, segundo o qual a revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo colendo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada pela mesma Corte.

6. Desse entendimento infere o prestigioso e prestigiado órgão jurídico do Ministério da Fazenda que "somente após o julgamento da legalidade do ato preliminar, pela Corte de Contas, é que fica impossibilitada a Administração de proceder à revisão unilateral do ato concessório por ela praticado". Fazendo apelo a autorizados juristas, assinala-se o caráter de "definitividade" do ato em questão quando submetido ao crivo deste Tribunal, inferindo, sempre, que antes desse momento, por não se configurar uma situação jurídica, "consumada", o ato de aposentadoria é suscetível de ser revisto pela própria Administração.

7. No que tange à faculdade revocatória do Poder Público, por razões de conveniência e oportunidade, invoca-se a *Súmula* nº 473 do eg. Supremo Tribunal Federal, que assim é ementada:

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."

8. No mesmo e apreciado parecer, dá-se notícia de certa perplexidade em que se encontraria o Departamento de Pessoal do Ministério diante do tratamento a ser dado, na hipótese de admitida a revogabilidade dos atos em causa, o que exigiria o exame em cada caso concreto, sem permitir-se, de antemão, precisar o aumento de despesas decorrentes dos atos revocatórios. Ao ver da douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, tratando-se, na hipótese, *unicamente* de aposentadorias voluntárias, e, portanto, com vencimentos integrais, algumas deferidas com as vantagens dos arts. 180 e 184 do Estatuto, é de se concluir que "tais servidores retornariam à atividade apenas movidos pelos *incentivos* instituídos pelo Decreto-lei nº 2.074/73 (Gratificações de Desempenho e de Nível Superior)".

9. Insere-se, ainda, no pronunciamento do douto órgão jurídico do Ministério da Fazenda, a convicção expressa acerca da prescindibilidade da *consulta,* afinal formalizada, à egrégia Corte, em cuja competência constitucional não se incluiria a do "julgamento do mérito de tais atos, muito menos para emitir juízo de conveniência e oportunidade sobre a matéria, que é privativa da própria Administração".

III

10. Em seu parecer, enxuto e objetivo, o digno Titular da 2ª IGCE argúi três aspectos da questão que, a seu ver, justificam seja respondida, negativamente, a presente Consulta.

11. De um lado, o Sr. Inspetor-Geral observa inexistir, na legislação específica, o instituto da "revogação de aposentadoria". De outro ponto de vista, nota que a pretendida reversão dos servidores, a serem contemplados com a revogação de sua aposentadoria, estaria frustrada com a vedação resultante do Decreto-lei nº 32.101, de 16 de janeiro de 1953 e da Lei nº 7.016, de 23 de agosto de 1982. Por derradeiro, aponta a inconveniência da medida, a representar "um precedente a gerar sérias conseqüências futuras, tal como nós mesmos já tínhamos oportunidade de advertir em assentada na qual se pleiteava a revogação de ato de aposentadoria aperfeiçoado com o registro deste Tribunal — advertência esta que merece, agora, honrosa transcrição (cf. Proc. TC nº 36.693/78, sessão de 5.7.1983, Anexo VII da Ata nº 46/83).

IV

12. Em que pese reconhecermos o esforço e o valor exegéticos da peça produzida, sobre a matéria objeto da consulta *sob judice,* pela douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, escusamo-nos por dissentir das conclusões que firma. Temos, antes, que assiste razão à 2ª IGCE, quando entrevê óbices de diversas ordens à revogação dos atos de aposentadoria, tal como pretendido no âmbito do Ministério da Fazenda.

V

13. Num ponto, força é convir que existe, hoje, na doutrina e na jurisprudência dos tribunais brasileiros, absoluta unanimidade de entendimento, no respeitante à inviabilidade do desfazimento, unilateralmente, do ato *administrativo complexo,* quando aperfeiçoado pela conjugação das vontades dos órgãos do Estado chamados a intervir na sua formação — tal como ocorre com o ato de aposentadoria de servidor público, assim classificado no direito administrativo pátrio.

VI

14. Por outro lado, confluem os juristas e a própria jurisprudência de nossa mais alta Corte de Justiça para o ponto de admitir o *poder-dever* da Administração de rever os seus próprios atos, desde que ainda não registrados pelo Tribunal de Contas.

15. No precedente, aqui firmado e invocado tanto pelo pronunciamento do órgão jurídico fazendário, como pela Inspetoria-Geral, nós próprios tivemos ensejo de ressaltar essa faculdade de a Administração desfazer seus próprios atos por considerações de mérito e de legalidade, revendo-os, inclusive, sob os aspectos da conveniência, da oportunidade, do conteúdo, da forma, da moralidade e da justiça (cf. Proc. TC nº 36.693/78, sessão de 14.12.1982, Anexo XXIII da Ata nº 93/82, in *DO* de 11 de janeiro de 1983).

16. Insisto: não está em discussão essa faculdade de invalidação dos atos administrativos pelo Poder Público, posto que a matéria está, hoje, inclusive *sumulada* pelo Pretório Excelso (Súmula nº 473).

17. De efeito, não comporta mais debate a questão da discricionariedade como poder de a Administração praticar certos atos pela maneira e nas condições que repute mais convenientes ao interesse público.

VII

18. Oportuno, sempre, todavia, é ter em mente a imprescindível distinção a fazer en-

tre *discrição* e *arbítrio*, que envolvem conceitos diversos. Enquanto a primeira, na lapidar compreensão manifestada por Hely Lopes Meirelles, consiste na "liberdade de ação dentro dos limites legais", o segundo representa a ação contrária ou excedente da lei" (cf. *Direito administrativo brasileiro*, 8. ed., 1982, p. 143). Daí que o ato tolerantemente denominado *discricionário* é válido, por que legal, enquanto o ato *arbitrário* é inválido, justamente porque ilegítimo, não sendo nunca demasia sublinhar a lição do mesmo citado e ilustre administrativista, de que "(...) a exorbitância do poder discricionário constitui ato ilícito, com toda ação voluntária carente de direito" (cf. op. cit., p. 144).

VIII

19. De igual modo, não se faz mister, nesta assentada, alongarmo-nos nas profundas diferenças que distanciam a anulação e a revogação dos atos administrativos. Enquanto esta última — a revogação — presume a validade do ato a ser revogado, o outro procedimento se funda nos defeitos do ato administrativo. Esta é a lição comum aos juristas, que o ínclito Tito Prates da Fonseca tão bem sintetiza em suas *Lições de direito administrativo* (Ed. Freitas Bastos, 1943, p. 336): "Não se revoga o ato nulo. Revoga-se o ato válido e eficaz." E isto porque a anulação de um ato ilegítimo ou ilegal importa na declaração de sua invalidade, cabendo o exercício dessa faculdade a qualquer tempo e de ofício, desde que ciente a autoridade da ilegalidade que inquina o ato. Essa faculdade de anular o ato ilegal assenta naquele "poder de autotutela do Estado" e representa uma "justiça interna exercida pelas autoridades administrativas", consoante observa, judiciosamente, Hely L. Meirelles, na obra citada (cf. p. 184).

IX

20. Assim, adequadamente definidas as posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema em exame, e reconhecido, à Administração, o poder de revogar seus próprios atos, resta-nos apreciar se esse poder é *ilimitado* ou, ao contrário, reclama freios e pesos em seu exercício.

21. No que tange a este aspecto da questão, impende notar outra constante nos melhores compêndios de direito administrativo. Uma vez assente, a verdade é que a tese da revogabilidade dos atos administrativos está sujeita a restrições e temperamentos, consoante já ponderava Alcino de Paula Salazar no judicioso comentário acerca do tema, objeto do acórdão proferido pelo Pretório Excelso na Apelação nº 7.704, o qual se encontra inserido no volume 1, fascículo 1 (janeiro/45), da *Revista de Direito Administrativo*, assim revelada prestimosa desde a sua origem (cf. p. 174/187). Já, então, em seu voto, o eminente Relator daquele pleito, Ministro Orozimbo Nonato, com irrecusável segurança de argumentação, sustentava ser inaceitável a tese da revogabilidade *absoluta* do ato administrativo. Tal posição conforta-se, inclusive, da melhor doutrina alienígena, fartamente evocada nesse precedente.

22. Dissemos, e repetimos: ao princípio da revogabilidade dos atos administrativos impõem-se restrições e limites necessários, no sentido de serem preservados os interesses gerais, além dos individuais, contra o que José Cretella Júnior, na esteira do pensamento de Francisco Campos, denomina de a "versatilidade" dos atos administrativos (cf. *Curso de Direito Administrativo*, 4. ed., Forense, p. 373). Nesse sentido, preleciona o festejado autor:

"O limite imposto à revogabilidade está no respeito aos direitos subjetivos perfeitos criados pelo ato administrativo."

23. Destarte, se é certo que pode a Administração revogar seus atos quando praticados em caráter precário, ou gracioso, a título de liberalidade, conforme ensinamento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, de igual modo instaura-se a convicção de que não pode ela "suprimir nem perturbar as situações jurídicas definitivamente constituídas, por atos administrativos regularmente praticados" (cf. *Princípios gerais de direito administrativo*, Forense, 1969, v. 1, p. 562

e segs.). Daí asserir o conceituado administrativista patrício:

"Constituída definitivamente uma situação jurídica, impõe-se o seu respeito."

24. Neste pensamento comum na doutrina, tendente a inadmitir o exercício *sem limites* da prerrogativa revocatória da Administração, sob pena de se afrontar a ordem jurídica, vinga outra constante, oportunamente salientada pelo autor retromencionado, que tem por "insuscetíveis de revogação os atos administrativos *provocados*". E, no caso da presente consulta, cogita-se, precisamente, da revogação de atos *provocados*, mediante o requerimento dos interessados, agora, no seu desfazimento, à vista da situação mais vantajosa criada por disposição posterior à edição dos atos que os aposentaram.

25. É, portanto, irrefutável que a faculdade de revogar um ato administrativo válido e eficaz não pode ser *ilimitada*, sob pena de, como lucidamente pondera Tito Prates da Fonseca, *desaparecer a segurança* do *direito adquirido*, assim como não pode ser ampla, "a bem da estabilidade das relações de direito" (cf. op. cit., p. 336).

26. Um princípio que se contém, implícito, às vezes, e explícito, não raro, em todos os pronunciamentos, quer da doutrina, quer dos nossos tribunais, acerca da revogabilidade dos atos administrativos, é este sintetizado, à perfeição, pelo autor retrocitado: "Não se modifica ato administrativo *do qual derive direito subjetivo para a pessoa*, que o ato pôs em relação de direito individuada com a Administração."

27. Assim, em *todas* as vezes que os Tribunais e os autores concordam na revisão, pela própria Administração, de um ato de aposentadoria ainda não tornado *perfeito e acabado, por carecer do registro deste Tribunal*, existe uma inalterada e significativa coincidência em que o procedimento da Administração tem caráter *corretivo*, que atende, antes, ao interesse público, do que ao interesse individual (cf. v.g., MS nº 19.861-DF, Pleno, Rel. Min. Thompson Flores; Agravo de Instrumento nº 58.155-MA, 1ª Turma — STF, Rel. Min. Oswaldo Trigueiro; EMS nº 18.471, Acórdão do STF de 20.11.1965, Rel. Min. Thompson Flores e MS nº 18.557, Acórdão de 22.11.1969, Rel. Min. Raphael de Barros Monteiro, entre outros).

28. Convém enfatizar: a revogação não objetiva acudir a interesses particulares. Nesse sentido, Oswaldo A. B. de Mello, na obra citada, chega mesmo a proclamar, com ênfase apropriada, que as petições de revogação, quando provocada pelos interessados, "devem ser recebidas antes como denúncia que como recurso" (cf. op. cit., p. 574-5).

29. Fazendo coro à voz uníssona da doutrina, José Cretella Júnior adverte:

"Tenha-se em mente, sempre, que os atos jurídicos editados pela Administração devem ter em mira a lei que os rege e o *interesse público* que deve ser satisfeito.

A *conformidade do ato com a lei* constitui o conceito de *legitimidade*, a *adequação do ato com o interesse público* dá origem ao conceito de *oportunidade*" (cf. op. cit., p. 370).

30. De conseguinte, no exercício de seu poder revocatório, a Administração erige-se em fiscal ou *tutora* de si mesma, inspirada naquele princípio a que o autor por último referido denomina de "necessidade da perene correspondência da ação administrativa ao interesse público".

31. Nesse sentido é de se entender, cabalmente, e consagrar-se a irrevogabilidade dos atos administrativos de que resultem direitos, salvo quando expedidos contra disposições expressas de lei (cf. *RDA*, v. 81/190).

32. Na linha desse raciocínio, coloca-se outro mestre do direito administrativo entre nós, o ínclito Celso Antônio Bandeira de Mello, quando, ao abordar os *limites ao poder de revogar* da Administração, condiciona-o, fundamentalmente, a que

"a competência administrativa para dispor sobre certa relação não se exauriu com relação a ela ao ser anteriormente exercitada" (cf. *Elementos de direito administrativo*, 1. ed., p. 83 e segs.).

Em coerência, o festejado administrativista distingue, nesta matéria, os *atos gerais*

abstratos, como os regulamentos, que são revogáveis, e os *atos concretos,* para os quais se põe o problema dos *limites específicos* ao poder de revogar. Estes, porque surpreendem uma relação jurídica constituída, presente e concreta, geram *situações irrevogáveis,* segundo a lição do renomado mestre. E, entre estes últimos atos que repelem o instituto da revogação, contam-se além daqueles atos *já exauridos,* ou seja, os atos "em que os seus efeitos estejam esgotados, pois nada mais haverá a atingir", bem assim aqueles atos que se exaurem *ipso jure* (cf. op. cit. p. 84).

33. Não é lícito, portanto, por motivos de conveniência ou oportunidade, desfazer uma decisão, em si incensurável, que já estava em vias de execução, ou mesmo que já estava sendo executada, e da qual o destinatário já estava fazendo uso legítimo. Isso porque dessa decisão nasce, incontestavelmente, um direito subjetivo, a ser respeitado e preservado, em atenção à normalidade da ordem jurídica.

34. Repisamos: esta é a lição de nossos mais abalizados administrativistas, que se inspira naquela convicção firmada, com extremo vigor expositivo, pelo Prof. Régis Fernandes de Oliveira, em seu *Ato Administrativo* (2. ed., 1980), segundo a qual se torna evidente que a emissão de um ato administrativo, como o de aposentadoria, destina-se a fazê-lo *ter vida e durar.*

35. Sim, os atos administrativos em geral e, *a fortiori,* o da inativação do servidor público, são emitidos para durar. Nesse sentido, aliás, deve-se convir em que a revogabilidade dos atos constitui um *fenômeno excepcional,* pois a sua desativação gera efeitos contrários àqueles do ato que se desativa.

36. Por isso, na melhor doutrina, espelhada, com exatidão, pelo retromencionado autor,

"circunscreve-se o poder de revogar na retirada dos atos discricionários, ou seja, naqueles em que o agente tenha diversidade de comportamentos admitidos."

37. Ora, assim como não há alternativa de comportamento para a autoridade administrativa diante do pedido de aposentadoria que a lei ampara, de igual modo não lhe sobrará opção de conveniência ou oportunidade para desfazer o ato deferitório daquele pedido. O que vale dizer: se o ato é vinculado, não pode ser revogado. Se a própria lei respeita as situações jurídicas constituídas sob a égide de norma anterior, não seria razoável conferir-se à Administração poder mais amplo, para desconstituir um ato formado segundo os cânones então vigentes.

38. Pretende-se, no parecer do órgão jurídico fazendário, que o ato de aposentadoria só seria reputável *perfeito* após o registro por este Tribunal. Impõe-se, neste particular, uma distinção. Efetivamente, o ato concessório de aposentadoria só se perfaz e se reputa *acabado,* com a manifestação de vontade do Tribunal. Isso, porém, não significa que, em princípio, o ato editado pela Administração não seja "perfeito", naquele sentido de que "a perfeição do ato confunde-se com sua própria existência", revelando-se, em conseqüência, eficaz, porque adequado às disposições normativas.

39. Imperioso é reconhecer que relegar esse "limite negativo" do poder de revogar seria conferir ao administrador uma faculdade que não se atribui ao legislador. Daí que podemos asserir, com o prestigioso apoio do insigne Miguel Reale, que o surgimento de uma lei nova mais favorável aos funcionários não pode implicar a revogação de atos eficazes constituídos à sombra da compreensão legal anterior e válida (cf. *Revogação e anulamento do ato administrativo,* 2. ed., Forense, 1980).

40. Em outros termos, a questão *não* se queda no campo da pura subjetividade da autoridade administrativa, devendo existir, antes, razões objetivas bastantes para o ato revocatório, sob pena de nos defrontarmos, uma vez mais, diante do *summum jus* que se converte na *summa injuria.*

41. Vale repetir, com o mesmo e conceituado mestre retromencionado:

"Não é dito que por tratar-se de *revogação* ou de reconsideração do ato, possa a *discricionariedade* converter-se em *arbítrio,* de tal forma que à Administração seja lí-

cito, *a seu talante* e *indefinidamente*, autorizar, permitir, restringir, condicionar e suspender o exercício de determinados direitos por ela mesma atribuídos" (cf. op. cit., p. 81).

42. A questão situa-se, ainda, com mais admirável segurança, forte do magistério de Zanobini, oportunamente citado pelo autor retrotranscrito, *verbis:*

"A revogação, como meio de autotutela, baseia-se igualmente em uma nova apreciação dos fatos do interesse público, mas tal apreciação só vale para justificá-la quando a diferença, entre o que foi feito e o que teria sido oportuno fazer, é tão relevante a ponto de constituir um vício de provimento (*provedimento*). Isto tem a vantagem de excluir que a revogação possa ter uma aplicação indefinida e arbitrária. (...) A revogabilidade, embora considerada comumente própria de todos os atos administrativos, encontra uma série de limites, resultantes do dever que, às vezes, incumbe à Administração de respeitar as situações jurídicas que o ato houver constituído a favor de outros sujeitos" (cf. op. cit., p. 81).

43. Neste passo, não é demais assinalar que a revogação dos atos de aposentadoria, importando, em tese, no retorno dos destinatários à atividade, envolveria situações já definidas no quadro de pessoal da Administração, com evidentes e indesejados reflexos para terceiros.

44. O princípio do respeito às situações jurídicas novas criadas pelo ato administrativo serve, assim, de restrição ao poder discricionário da revogação. Este é o pensamento de Themístocles Brandão Cavalcanti, transcrito na referida obra de Reale (cf. op. cit., p. 81). Aliás, o mesmo festejado autor de *Teoria dos atos administrativos* (Ed. Rev. dos Tribunais, 1973) prevê o *próprio direito, quando amparado pela lei,* como "o maior obstáculo à revogação", inadmitindo-a, assim, "quando fere direitos constituídos em razão do ato revogado" (cf. op. cit., p. 194).

45. Não há mister prolongarmos as citações, pois logra traduzir a lição da quase-totalidade dos autores a exata observação de Seabra Fagundes, em sua indispensável obra *Revogação e anulamento do ato administrativo,* segundo a qual é insuscetível de revogação o ato que faz nascer "direitos subjetivos", pois no sistema de nosso direito se tem como irretratável o ato gerador de direitos.

46. Vale, ainda, ressaltar, em reforço da inteligência aqui defendida sobre o tema em causa, que os julgados que servem de referência ao surgimento do Enunciado nº 473 da *Súmula* do colendo Supremo Tribunal Federal convertem-se em inestimável e indispensável fonte para fixar-se o exato alcance da regra revocatória ali consagrada. Ao longo dos luminosos votos por nós examinados, encontramos assertivas que bem reforçam o ponto de vista que vimos defendendo neste parecer. Respigamos, aqui, apenas algumas das numerosas asserções, neste sentido ali proclamadas:

"Como ensina Seabra Fagundes (*Rev. de Direito Administrativo,* v. 3, p. 3):

'O ato administrativo é revogável quando dê origem apenas a interesse legítimo e é insuscetível de revogação, quando faça nascer direito subjetivo.'

(...) Por isso é que se diz que os atos administrativos de que resultam direitos são irrevogáveis, salvo quando expedidos contra o disposto em texto expresso de lei, quando o foi por erro manifesto, ou por amor à moralidade administrativa" (MS nº 12.512, 22.7.64, Pleno).

"Fico na linha dos princípios: os atos administrativos não são intangíveis; a administração pode rescindi-los ou mesmo anulá-los; mas *praticará abuso de poder, sempre que o fizer quanto a uma decisão que haja produzido efeitos, sem indicar os vícios que a poluem*" (MS nº 13.942, 31.7.64, Pleno). (Grifos nossos.)

"A revogação se dá por motivos de conveniência ou oportunidade, e *não será possível quando do ato revogado já houver nascido um direito subjetivo*" (RE nº 27.031, 20.6.1955, 1ª Turma). (Grifos nossos.)

X

47. Se os argumentos alinhados no pronunciamento da douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional não nos demovem da convicção aqui externada, relativamente ao descabimento da solução revocatória nos casos de aposentadoria *já decretada* e *publicada* no *Diário Oficial*, desde que não contaminada por qualquer vício que a desnature e *desde que*, vindo a lume em conformidade com as disposições legais pertinentes, *produz um direito subjetivo*, conforme previa o saudoso e insigne Ministro Luiz Gallotti no julgado referido (RE nº 27.031-SP, 20.6.55), cabe-nos, ainda, aduzir algumas considerações acerca da competência deste Tribunal — impugnada naquele pronunciamento — para se manifestar sobre a matéria.

48. Em primeiro lugar, temos que a presente consulta por si só prescindir-nos-ia de qualquer observação ao propósito, uma vez que fica evidente não ter merecido guarida aquele entendimento no âmbito mesmo do Ministério da Fazenda.

49. Todavia, nunca é demais ferir a questão, em atenção, até, ao órgão de onde promana a impugnação.

50. Temos por muito bem avisada a ilustre autoridade consulente ao suscitar o exame da matéria, por parte da egrégia Corte, visto que a esta é assegurada competência para um controle que "não é um controle meramente administrativo, mas constitucional", segundo a acurada expressão de Francisco Campos, em seus sempre prestimosos *Pareceres* (Rio, 1934, p. 77), citado por Victor Nunes Leal, em sua obra, clássica neste tema — Problemas de Direito Público (Ed. Forense, 1960, p. 253). Em suma, a este Tribunal incumbe velar pela aplicação do direito, no âmbito de suas atribuições constitucionais. É de se evocar, com oportunidade, em assentadas como esta, a lição da doutrina mais segura, que, atenta à natureza da principal atribuição da egrégia Corte de Contas, não a considera integrante do aparelhamento administrativo em sentido estrito, antes colocando-a acima da Administração propriamente dita, pela ação fiscalizadora que sobre ela exerce.

51. No exercício das elevadas atribuições deste Tribunal, tem, assim, toda pertinência a presente consulta, a qual não pretende — como faz supor o parecer em comento — venha a egrégia Corte imiscuir-se na área do *merecimento* dos atos administrativos, que é privativa da Administração, mas, sim, definir a validade de uma revogação que, no caso, conforme pensamos ter demonstrado, não se exaure nas razões da mera "conveniência e oportunidade" do ato revocatório.

52. De efeito, não se trata de apreciar, aqui, o *merecimento* do ato, no que se relaciona com a conveniência ou oportunidade da medida, mas, sim, na luminosa esteira do pensamento de Victor Nunes Leal, aquele "merecimento por outros aspectos que possam configurar uma aplicação falsa, viciosa ou errônea da lei ou regulamento, hipóteses que se enquadram, de modo geral, na *ilegalidade*, por indevida aplicação do direito vigente" (cf. op. cit., p. 266). Daí poder-se concluir, com o eminente jurista, que "há questões de mérito que se inserem no conceito de legalidade".

53. E a matéria trazida ao conhecimento deste Tribunal se arrola entre essas questões de mérito há pouco referidas, justamente porque, consoante a abalizada lição do retromencionado jurista, "a *legalidade* do ato administrativo compreende não só a competência para a prática do ato e as suas formalidades extrínsecas, como também os seus requisitos substanciais, os seus motivos, os seus pressupostos de direito e de fato (desde que tais elementos estejam definidos em lei como *vinculadores* do ato administrativo)" (cf. op. cit., p. 264).

54. Cobra relevo, ainda, neste particular, outro magistério do mesmo mestre, quando, discorrendo sobre o exame das provas para apuração dos motivos legais do ato administrativo, relega a segundo plano a consideração de tratar-se de matéria de *merecimento*, visto como, a seu ver, "não há incompatibilidade total entre os conceitos de merecimento e de legalidade. Só deter-

minados aspectos do merecimento (e não todos) é que são exorbitantes da noção de legalidade". Na linha deste raciocínio, temos por oportuna a presente consulta e competente a egrégia Corte para pronunciar-se ao propósito.

55. Donde inferir-se que fica, na espécie da presente consulta, preservada a autonomia de ação do Executivo, com a v. decisão da egrégia Corte a ser proferida nos autos. O que se exercita, aqui, é o controle de sua ação, naquele sentido mais nobre referido — no sentido do "controle constitucional", que cabe legitimamente na órbita de ação deste Tribunal, já que a consideração do ato revocatório em exame não pode mesmo restringir-se à esfera exclusiva da Administração.

XI

56. Se, de um lado, perdura intocado, claro está, o princípio de que é vedado apreciar a conveniência e oportunidade dos atos administrativos, é de se enfatizar, de outro lado, que o ato revocatório de aposentadoria, tal como na espécie se apresenta, não se contém no poder discricionário da Administração. Assim como a Administração, ao praticar o ato de aposentadoria de servidor público, tem seus poderes balizados por pressupostos legais e fáticos definidos, já que o ato concessório deve ser motivado, configurando, antes, um ato vinculado, do que um ato discricionário, para cuja validade são postos — como disse — certos requisitos, não só formais, como também substanciais — a mesma autoridade que o emitiu não poderá, a seu talante, ainda que provocada pelo funcionário interessado, desfazê-lo por simples motivos de "conveniência e oportunidade", sob pena de acarretar inteira subversão dos cânones que disciplinam a vida da mesma Administração.

57. De outra forma, instituída a revogabilidade, em casos como este aqui apreciado, estimular-se-ia, na Administração, "a irreflexão e a certeza de que as decisões poderão ser removidas ao seu talante, ao seu arbítrio, perdendo a Administração aquele peso indispensável a que ela constitua, no Governo, a tradição, a continuidade ou o sentimento de certeza dos jurisdicionados", na feliz expressão de J. Cretella Júnior (cf. op. cit., p. 373).

XII

58. Restaria, afinal, como derradeiro óbice à viabilidade da questionada revogação dos atos de aposentadoria, a que se refere a presente consulta, a impossibilidade fático-jurídica de vir a ser efetivada a reversão dos funcionários a serem contemplados com o cogitado ato revocatório.

59. Dos autos resulta inequívoco que os servidores, que pretendem revertidos à atividade, foram aposentados *a pedido*. Logo, possuíam tempo suficiente para fazer jus à inativação pleiteada e, afinal, concedida.

60. Esbarraria, pois, a Administração, na dificuldade intransponível que se ergue, na legislação vigente, à efetivação da medida a que se propõe. Com efeito, consoante argúi, com propriedade, o Sr. Inspetor-Geral, o Decreto nº 32.101, de 16 de janeiro de 1953, que regulamenta os arts. 68 e 69, do Estatuto dos Funcionários, e editado com vistas ao interesse público, ou seja, da própria Administração, estabelece uma *conditio sine qua non* para a reversão: não contar o interessado mais de 30 anos de tempo de serviço, aí incluído o período de inatividade (cf. art. 1º, parágrafo único, letra *b*). No caso concreto, os interessados deixam de atender a essa exigência, eis que aposentados com satisfação do requisito temporal.

61. Por oportuno, cabe aduzir que no Parecer nº 219-Z, de 26.2.1957 (cf. *DO* de 30.3.1957), o douto Consultor-Geral da República, Dr. A. Gonçalves de Oliveira, advertia que restrito é o arbítrio que a lei faculta ao Poder Público em tema de reversão, quando não configure, esta, modalidade privilegiada, como a fundamentada na Lei nº 1.050/50, que criou um sistema de reversão obrigatória, à vista dos resultados de inspeção médica periódica. A norma regulamentar de 1953 servia de lastro para essa advertência.

62. Não há discrepância, hoje, sobre o ponto em tela. Assim, entende-se a reversão, não tanto como um direito do servidor, mas, sim, como um favor (quando não uma imposição) do Estado, concedido a critério *exclusivo* da Administração, dentro — claro está — dos limites que lhe restringem o arbítrio nesta área.

63. A título de ilustração, trazemos à colação o *v. decisum* proferido pela egrégia Corte no processo TC nº 1.325/82, em sessão de 30.9.1982 (cf. Anexo X da Ata nº 74/82). Na assentada, frustrava-se a pretensão de inativo que, através do expediente de que lançara mão para provar a ilegalidade de sua aposentadoria, intentava, a rigor, a reversão ao serviço ativo. É de se ver, no precedente, que este Tribunal, acolhendo as conclusões do lúcido voto do eminente Ministro Mário Pacini, Relator do feito, para negar provimento ao recurso que se apreciava, bastou-se com o fato de o interessado não preencher a condição constante da letra *b* do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 32.101, citado, visto haver ultrapassado o tempo de serviço necessário para a aposentadoria voluntária.

XIII

64. Ainda por apreciar resta a questão da eficácia da *desistência* formal do pedido de aposentação, pela qual alguns servidores recém-inativados, *voluntariamente*, manifestam o desejo de retornar a atividade — com o que dão origem à consulta em comento.

65. Por mais fundada que seja a simpatia que o propósito ínsito ao expediente de fls. desperta em nós, não pode ela, todavia, ter o condão de instaurar o regime de desrespeito ao preceito de 1953 (cf. Decreto nº 32.101, cit.), editado, como sublinhamos acima, com vistas ao interesse da Administração.

66. Sob outro ângulo, não há prosperar pedido de *desistência* de aposentadoria, voluntariamente requerida e já deferida nos termos pleiteados, em face da expedição do respectivo ato concessório. A desistência do pedido de aposentadoria é possível, se a sustação do requerimento se dá em tempo hábil, ou seja, antes de expedido o respectivo ato concessório. Deste modo, se oportunamente manifestada a desistência, não haveria porque decretar-se a aposentadoria. Mas, sobreleva nesta questão precisar o que se deve entender por *oportuna* manifestação de desistência; esta assim deverá ser tida *enquanto não decretada a aposentadoria*. Neste sentido, aliás, já tínhamos ensejo de nos pronunciar ao apreciarmos a matéria no processo TC nº 18.030/81, a qual mereceu perfeito enfoque no voto, como de hábito preciso e objetivo, do eminente Ministro-Relator Luciano Brandão Alves de Souza (cf. sessão de 7.4.1983, Anexo V da Ata nº 22/83).

XIV

67. Estas são as modestas considerações que reputamos oportuno aduzir, em razão não só da relevância do tema objeto da presente consulta, bem assim em atenção à ilustre autoridade que a formula.

68. *Em conclusão*: opinamos no sentido de que o colendo Plenário conheça do expediente de fls., para dar-lhe resposta coerente com as razões que informam este nosso parecer, ficando assente a inviabilidade da pretendida revogação das aposentadorias ali mencionadas, em virtude de empecilhos de ordem doutrinária, jurisprudencial e legal (cf. Decreto nº 32.101, cit.), sem perder de vista a repercussão indesejável que o precedente poderia estabelecer no contexto da Administração Federal.

Procuradoria, 7 de fevereiro de 1984. — *Francisco de Salles Mourão Branco*, Procurador-Geral, em substituição.

No presente processo, o Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda consulta a egrégia Corte de Contas "sobre a viabilidade da revogação do ato concessório inicial da aposentadoria pela Administração, restrita, evidentemente, aos casos não julgados e registrados" por este Tribunal.

Acompanha o expediente supracitado, Parecer da Procuradoria da Fazenda Nacio-

nal favorável à medida alvitrada, sustentando no essencial:

a) que "é facultado à Administração revogar o ato preliminar, em juízo de conveniência ou oportunidade, inclusive sob os aspectos do conteúdo, da moralidade e da justiça, desde que ainda não registrado pelo Tribunal de Contas";

b) que "tendo em vista os efeitos jurídicos imediatos da concessão inicial, a revogação opera efeitos *ex-nunc*, vale dizer, a partir do ato revocatório".

Constituindo-se a aposentadoria ato complexo que só se aperfeiçoa com o registro pelo Tribunal de Contas, são excluídas da consulta as concessões já registradas, pois estas, conforme reconhece o ilustre signatário do expediente ora em exame, não poderiam ser revogadas pela Administração.

O objetivo declarado da pretendida revogação é o de que estes poucos funcionários, aposentados anteriormente e cujas concessões ainda não foram registradas, possam reverter ao serviço ativo, para poderem usufruir dos estímulos salariais instituídos pelo Decreto-lei nº 2.074/83.

O órgão consulente não dispõe de elementos para precisar o número de servidores que seriam beneficiados com a medida, mas pode-se afirmar que não seriam muitos.

É certo que à Administração é facultado rever os seus atos em razão de conveniência ou oportunidade.

Entretanto, dois aspectos devem ser levados em conta, quais sejam: o princípio da legalidade e a possibilidade jurídica.

Com relação ao primeiro aspecto, observa-se que não existe na legislação específica o instituto da "revogação de aposentadoria".

Quanto ao segundo aspecto, releva notar que, sendo todos esses servidores aposentados por tempo de serviço, não poderiam reverter à atividade, frustrando, assim, a possibilidade jurídica do ato revocatório.

Com efeito, o Decreto nº 32.101/53 e a Lei nº 7.016/82 não permitem a reversão de funcionários que contem o tempo de serviço necessário à aposentadoria voluntária.

Do ponto de vista administrativo, o procedimento que ora se cogita seria altamente inconveniente, pois seria um precedente a gerar sérias conseqüências futuras.

Aliás, sob esse aspecto, permito-me repetir o item 21 do Parecer do Dr. Francisco de Salles Mourão Branco, acolhido na sessão de 5.7.83, in *DO* de 26.7.83, p. 13.211, *verbis:*

"21. Renovamos, por outro lado, a apreensão manifestada, anteriormente, de que o provimento do pedido em causa possa configurar *perigoso precedente*, pois — tal como já observávamos na assentada anterior — ingressaríamos numa era de absoluta insegurança jurídica nas relações entre a Administração e seus servidores, toda vez que um funcionário viesse a pleitear a anulação de sua aposentadoria, quando outras e mais vantajosas lhe fossem as disposições (advindas) posteriormente à edição do respectivo ato concessório."

Isto posto, opino por que se responda negativamente à consulta.

À consideração superior.

TCU, 2ª IGCE, em 1º.2.84. — *Aldo Zaban*, Inspetor-Geral.